COMMISSION ON CONFLICT OF INTEREST

ANNUAL REPORT 1988-89

90-06043/

Additional copies of this and other Ontario Government publications are available from Publications Ontario, 880 Bay Street, Toronto, for personal shopping. Out-of-town customers write to: Publications Ontario, 5th Floor, 880 Bay Street, Toronto, M7A 1N8. Telephone (416) 326-5300; Toll-free in Ontario 1-800-668-9938; Hearing impaired call (416) 965-5130 or toll-free in Ontario 1-800-268-7095. Visa and Mastercard accepted. Cheques and money orders payable to the Treasurer of Ontario. Prepayment required.

ISSN # 1180-0550 - Price $2.50

Ontario

Commission on Conflict of Interest
Commission sur les conflits d'intérêts

The Honourable Gregory T. Evans
Q.C.,B.A.,LL.D.,Ph.D.,K.C.S.G.
Commissioner

L'honorable Gregory T. Evans
C.R.,B.A.,LL.D.,Ph.D.,K.C.S.G.
Commissaire

101 Bloor Street West, 4th Floor
Toronto, Ontario, M5S 2Z7
(416) 324-4440
FAX (416) 324-4615

101, rue Bloor ouest, 4e étage
Toronto (Ontario) M5S 2Z7
(416) 324-4440
Télécopieur (416) 324-4615

April 1, 1990

The Honourable Hugh Edighoffer
Speaker of the Legislative Assembly
Room 180, Legislative Building
Queen's Park
Toronto, Ontario
M7A 1A2

Dear Mr. Edighoffer:

It is an honour and a pleasure to present the First Annual Report of the Commission on Conflict of Interest for the period September 1, 1988 to December 31, 1989.

This Report is submitted pursuant to section 11 of the *Members' Conflict of Interest Act, 1988*.

Yours very truly

Gregory T. Evans

TABLE OF CONTENTS

		Page
COMMISSIONER'S MESSAGE		1
BACKGROUND TO LEGISLATION		3
MANDATE		6
REPORTING PERIOD		6
PRACTICE AND PROCEDURES		7
A.	Disclosure	7
B.	Inquiries	8
C.	Referred Questions	8
D.	Penalties	9
STATISTICAL INFORMATION		10
A.	Inquiries	10
B.	Referred Questions	10
FINANCIAL INFORMATION		11
A.	Statement of Expenditure - March 31, 1989	11
B.	1989/90 Budget	11
C.	Proposed 1990/91 Budget	11
APPENDIX		
Directive No. 1		

COMMISSIONER'S MESSAGE

The Honourable Gregory T. Evans

In presenting the First Annual Report of the Commission on Conflict of Interest, I wish to express my appreciation to the members of the Legislature for their cooperation in fulfilling their obligations under a new law which involves an invasion of their privacy.

Bill 1, *An Act respecting Conflicts of Interest of Members of the Assembly and the Executive Council (Members' Conflict of Interest Act, 1988)* received third reading on February 9, 1988 and was given Royal Assent on February 11, 1988. In accordance with section 20 of the *Act*, the Lieutenant Governor proclaimed the *Act* on September 1, 1988.

As stated by the Attorney General in introducing the Bill:

> *"The fundamental premise is that members are committed to serving the public interest. The aim of legislation on this subject is primarily to set standards by which members can measure their conduct (and be measured) and from which they can gain assurance that compliance will protect their integrity. From this perspective, the intent of the law is facilitative; that is, to assist members in the performance of their duties and obligations."*

When I was appointed by Order-in-Council on June 29, 1988, there was no office or staff. My predecessor, the acting interim Commissioner, The Honourable John B. Aird, O.C., Q.C., was kind enough to offer the use of his offices and the assistance of two lawyers on staff, Mr. Eldon J. Bennett and Mr. Robert Spence. Their familiarity with the previous guidelines issued to Members of the Executive Council greatly facilitated the commencement of my immediate challenge, which was to review all private disclosure statements filed for 1988 and interview the 130 members of the Legislative Assembly.

In addition, a considerable amount of time was spent on administrative matters -- locating suitable accommodation for the office that would be easily accessible and yet separate from Queen's Park, designing an office layout, purchasing office equipment and furniture, and working on budget proposals. On November 1, 1988, the Commission obtained temporary office space on the 4th Floor, 101 Bloor Street West, Toronto. In July, 1989, a permanent office was established at the same address.

My primary duty is to render assistance to the members of the Legislature in outlining their obligations under the conflict legislation; assisting in the identification of areas of possible conflict of interest and providing advice to prevent the situation from developing or resolving it if it has occurred; and investigating complaints made in conformity with the *Act* when there is a sufficient basis to believe that a breach of the *Act* may have occurred.

A secondary duty is an educational one. Members and their spouses are being required to give to the Commissioner complete information relative to income, assets, financial interests and liabilities. This requirement is standard in almost all conflict of interest legislation. It assists the Commissioner in monitoring any substantial increase in assets when the disparity is grossly excessive in relation to disclosed income. It also provides information as to the member's creditors and debtors. Some of that information will subsequently be made public. The public disclosure obligation is an invasion of the right to personal privacy of the member and his immediate family. That important right and the competing considerations of public accountability and the public's interest in those who represent them in public office, must be kept in proper balance and perspective. A high degree of confidentiality is absolutely necessary if the members are to respect the integrity of the Commissioner's office. Without mutual respect, the conflict of interest legislation cannot succeed.

I have determined that confidentiality can best be achieved by employing a small staff of competent and discreet employees. At present, our office staff comprises my Executive Assistant, Miss Lynn Harris, and a part-time secretary. Miss Harris was my private secretary for six years during my tenure as Chief Justice of the High Court. Upon my retirement from that office, she held the position of Executive Assistant to the Chairman of the Workers' Compensation Appeals Tribunal for three years, until her appointment as my Executive Assistant in November, 1988. The competency and reliability of these two individuals ensures that Commission files and any disclosure by the members will remain confidential.

Like most new legislation, a trial period is required to work out unanticipated problems. After sixteen months responding to 63 inquiries and filing two annual Disclosure Statements, I have made some suggestions to Legislative Counsel for consideration as possible amendments to be submitted to the Legislature. Many are of a housekeeping or editorial nature, while others are of a more substantial nature.

The question of disclosure, and particularly public disclosure, is a very sensitive issue which brings into focus the limit to which individual rights in a well ordered democratic society may be properly restricted. I appreciate the problem and to the extent that the legislation allows me any discretion, I will exercise it in favor of protecting the right of privacy.

BACKGROUND TO LEGISLATION

The purpose of our legislation is to restore and maintain public confidence in the integrity of our elected representatives to the Legislature.

Recent developments in many jurisdictions have disclosed situations involving elected representatives which indicate a course of conduct by a few individuals which tend to bring our system of government into disrepute. The result of this misconduct is to cast suspicion unfairly upon others in government who are not involved. Most misconduct is the result of inattention or an honest error in judgment; while some conduct may amount to a breach of the *Legislative Assembly Act* or the *Criminal Code of Canada*.

Voluntary guidelines have not proved effective and while it may be impossible to legislate morality, an effort had to be made to provide a legislative framework to protect the public and the legislators. The present legislation is an attempt to balance the need to maintain high standards of ethical conduct in the public service without unduly inhibiting people of outstanding ability in the private sector from seeking public office.

In 1972, the then-Premier, William Davis, implemented guidelines for conflict of interest for Ministers, which were overseen by a civil servant. These guidelines were found to be inadequate for a number of reasons; guidelines are vague, imprecise and, at times, even self-contradictory, and compliance is often a question of interpretation. Given these deficiencies, the monitoring of these guidelines and the compliance of Ministers was a most difficult task which fell unfairly to a career civil servant. In addition, the disclosure form which was developed from the inadequate guidelines was by nature, deficient and in some cases, misleading.

In 1985, the guidelines were revised and reissued; however, in 1986, the Premier of Ontario, David Peterson, recognizing the importance of continual review and up-dating, stated:

> *"A lot of businesses are involved with government in some way or other in the normal course of events, and the genius in drawing these guidelines is to protect the public interest. That's the number one concern: protect the public interest and prevent individuals in the Cabinet or anyone else from making decisions where they put their private interest ahead of the public interest."*

What was required was a system which both enables and requires the Ministers and their spouses to make informed and scrutinized disclosure.

Throughout 1986, several Committees looking into the affairs of members concluded that guidelines "impose neither adequate nor clear obligations and restrictions on ministers of the Crown." One Committee considered whether new conflict of interest provisions should take the form of legislation or remain guidelines.

Ontario at that time, was the only provincial jurisdiction which had not enacted conflict of interest legislation, although the *Ontario Legislative Assembly Act* contained limited and selective provisions relating to conflict of interest. Some of the recommendations flowing from these hearings include,

(1) The guidelines must be replaced by legislation or regulations under appropriate existing legislation.

(2) The role and plain meaning of new conflict of interest provisions should be clarified to allow for unequivocal interpretation and advice.

(3) Appropriate and effective mechanisms for interpretation, enforcement and monitoring of provisions should be developed. With respect to interpretation, responsibility for providing advice to Ministers should be vested in a non-partisan and independent advisor.

(4) The imposition of an arbiter should not remove responsibility for compliance from a Minister nor relieve the Premier of his obligation to monitor compliance. The necessity for responsible government with regard to compliance should not in any way be diminished.

As well, one of the Committees expressed their views that:

> *"...Any new rules should reflect a sensitivity to the public trust which each of us holds. There can be neither the possibility of personal gain nor the appearance of personal gain for any member of the Legislature while attempting to discharge his or her duties."*

In a Report on Ministerial Compliance with the Conflict of Interest Guidelines and Recommendations with Respect to those Guidelines, submitted by the Honourable John B. Aird, O.C., Q.C., dated September 24, 1986, he stated:

> *"The present Guidelines are clearly inadequate to achieve what I perceive to be the principal goal of any conflict of interest regime, i.e. public confidence that government office is not used for private gain. Ultimately, the integrity of our political system rests on the honour of elected officials and no legislative scheme can itself guarantee against dishonourable conduct. The primary bulwark against dishonesty in government is, in my view, exposure to public scrutiny of the affairs of those who govern. The current disclosure requirements are inadequate to achieve that goal...*
>
> *I accordingly make the following recommendations:*
>
> *(i) The present Guidelines should be replaced by the enactment of ministerial conflict of interest legislation..."*

And finally, in a Report on the Report on Ministerial Compliance with the Conflict of Interest Guidelines and Recommendations with Respect to those Guidelines (The Aird Report) by the Standing Committee on the Legislative Assembly, December 1986, it was recommended:

> *"(1) That the Government introduce conflict of interest legislation...*
>
> *(2) Conflict of Interest legislation should include not only Cabinet Ministers but also ordinary Members of the Assembly; however, the rules governing the conduct of*

ordinary Members should be appropriately designed to cover their particular duties and obligations.

..."

Legislation was passed on September 1, 1988.

MANDATE

The mandate of the Conflict of Interest Commissioner is to advise, investigate, educate and administer an ethical code of conduct for all members of the Legislature. The establishment of the office may be viewed as a significant step in reassuring the electorate of the integrity of the Legislature and of the Government in an effort to improve and maintain public confidence in our system of government.

The office is a decision-making tribunal. The purpose is to assist the members of the Legislature in keeping the public interest in the forefront against which the individual member's right must be weighed.

The duties which the Commissioner performs are many and varied and include:

- inform members of the provisions of the *Act*;
- advise whether a breach of the *Act* is likely;
- review Private Disclosure Statements and question members with respect to same;
- obtain records of valuation of certain assets and liabilities;
- prepare Public Disclosure Statements and file with the Clerk of the Legislative Assembly;
- conduct inquiries, report, and make recommendations to the Speaker of the Legislative Assembly;
- conduct inquiries and report to the Executive Council;
- file an Annual Report with the Speaker of the Legislative Assembly;
- make regulations to the *Act* as required.

REPORTING PERIOD

The Commission was proclaimed in effect on September 1, 1988, however, it was January, 1989 before it could be said to be operational at any significant level. The main effort was the filing in January of the 1988 Public Disclosure Statements together with a great deal of organizational activity.

Because an annual report in the traditional format would report as of the end of March, 1989 -- the end of the Commission's 1988/89 fiscal year -- it would in these circumstances cover only the first seven months of the Commission's effective operating period. A seven-month reporting period in this case would not provide meaningful data and would serve little purpose in assessing the Commission's developing nature and potential.

In response to these considerations, this Annual Report has been written covering the first sixteen months of the Commission's existence, September 1, 1988 to December 31, 1989. It is planned that the Second Annual Report will cover the next fifteen months, January 1, 1990 to March 31, 1991, and the Third Annual Report will revert to the traditional format and will cover the Commission's 1991/92 fiscal year.

PRACTICE AND PROCEDURE

A. DISCLOSURE

Within sixty days of being elected, and thereafter annually, the *Act* provides that every member must file a **Private Disclosure Statement** with the Commissioner. This Disclosure Statement contains detailed information with respect to the income, assets, liabilities and financial interests of the member, the member's spouse, minor children and private companies controlled by any of them. As the *Act* was proclaimed on September 1, 1988, the Commission has determined that information contained in the Disclosure Statements should be yearly as of September 1st.

The required Disclosure Statements are forwarded to all members and they are requested to return the completed version to the Commission by September 30th.

Upon receipt of the completed Disclosure Statements, the information is reviewed. A meeting is then arranged with the member, and the member's spouse, if available, to review and discuss the Statement. During the meeting, the Commissioner may seek further particulars from the Member and he will also advise the Member as to his responsibilities under the *Act*.

After the meeting, the Commissioner prepares a **Public Disclosure Statement** containing the information provided by the member, with respect to the member, the member's spouse, minor children and private companies, apart from those items particularly exempted under the *Act*. The exempted items would include income, assets, liabilities and financial interests (to mention a few) having a value of less than $1,000, the addresses of residential and recreational properties of the member, and the value of any assets, liabilities and financial interests.

Section 6 of the *Act* provides that a member shall not accept a fee, gift or personal benefit that is connected directly or indirectly with the performance of his or her duties of office, except compensation authorized by law. Exceptions include gifts or benefits received as an incident of the protocol or social obligations that normally accompany the responsibilities of office. If the gift or personal benefit exceeds a value of $200, or the total received, directly or indirectly from one source in any twelve-month period exceeds $200, the member is required to complete Form 2, **Member's Statement of Gifts and Personal Benefits.** This form contains information as to the date the gift was received, the name and address of the donor, the nature and value of the gift or benefit and the circumstances under which the gift or benefit was received. If the gift or benefit was received indirectly from a source other than the listed donor, the Commission requires the name and address of the source. The member signs the Form, certifying that the gift or benefit was received as an incident of protocol or social obligation that normally accompanies the

responsibilities of office, and files it with the Commission.

The Public Disclosure Statement will also include information with respect to gifts or benefits which have been disclosed to the Commissioner.

B. INQUIRIES

The interpretation of any rules at times involves difficulties for those whose obligation it is to comply with them. The nature of the rules, particularly the precise requirements of disclosure, will clearly raise from time to time difficulties of interpretation. Section 14 of the *Members' Conflict of Interest Act, 1988* makes provision for a member to seek the advice of the Commissioner as to the member's obligations under the *Act* and the Commissioner is empowered to make any inquiries he deems necessary and provide the member with a written opinion and/or recommendations. The opinion and recommendations are confidential and may only be released by the member or with the consent of the member in writing.

C. REFERRED QUESTIONS

Essential to an effective enforcement procedure, is provision for the investigation of possible violations. This in turn depends upon a person or body instigating such an investigation. Section 15 of the *Act* provides for complaints from a member against another member; from the Legislative Assembly and from the Executive Council. There is no provision within the *Act* for receiving complaints from members of the public.

The greater vigilance which members bring to bear reflects the integrity of legislators; however, the danger of being overwhelmed with spurious complaints could obscure the genuine complaint. Some safeguards have been built into the *Act* and provide that complaints from one member regarding another member, must be set out in writing, stating the grounds for the belief and the nature of the contravention alleged. The Commissioner has suggested to the leaders of all parties in the Legislature that they might find it beneficial to have any proposed complaint vetted by the chair of the party caucus before being filed with the Commissioner. Inquiries from the Legislative Assembly must be by resolution, and inquiries from the Executive Council may only be with respect to the compliance of a member of the Executive Council.

Upon receiving a request from an individual member or the Legislative Assembly, the Commissioner may, upon reasonable notice to the member concerned, conduct an inquiry and elect to exercise the powers of a commission under Parts I and II of the *Public Inquiries Act.*

Where the request for an opinion is received from a member or the Legislative Assembly, the Commissioner's report is filed with the Speaker of the Assembly who presents the report to the Assembly. Where the request is received from

the Executive Council, the Commissioner reports his opinion to the Clerk of the Executive Council.

D. PENALTIES

Where the Commissioner conducts an inquiry under the *Public Inquiries Act* following a request from a member or the Legislative Assembly, and finds the member has contravened the *Act*, or has refused to file a disclosure statement within the time provided, the Commissioner may recommend that the member be reprimanded or that the member's seat be declared vacant until an election is held in the member's electoral district.

The Assembly has six months to consider the Commissioner's report and may order the implementation of the recommendation or may reject it pursuant to sections 45 and 48 of the *Legislative Assembly Act*.

The Commissioner has no power under the *Act* to make recommendations if an inquiry is received from the Executive Council.

STATISTICAL INFORMATION

A. INQUIRIES

Section 14 of the *Act* makes provision for a member "to request that the Commissioner give an opinion and recommendations on any matter respecting the obligations of the member under this *Act*." The nature of these inquiries are strictly confidential between the member and the Commission; however, the statistical information which follows may be of assistance in appreciating the work of the Commission.

During the reporting period of this Annual Report, September 1, 1988 to December 31, 1989, the Commission has received 63 inquiries. The breakdown as to the source of these inquiries and the findings is as follows:

Received From	No. Received	Conflict	No Conflict	Inquiries Outstanding
Member	49	10	38	1
Spouse	11	0	11	0
Trustee	1	1	0	0
Caucus	2	0	2	0
	63	11	51	1

In all cases, with the exception of the one outstanding inquiry, the Commissioner responded with an opinion within a matter of days. In many cases, the member requires an immediate opinion, and the matter is handled verbally on the understanding that the member write to the Commissioner with the query as discussed. Upon receipt of the letter, the Commissioner confirms his opinion in writing.

B. REFERRED QUESTIONS

As of December 31, 1989, no questions have been received or inquiries conducted under section 15 of the *Act*.

FINANCIAL INFORMATION

STATEMENT OF EXPENDITURE

(for the seven month period ended March 31, 1989)

	Annual Budget	Expended
Salaries, Wages and Benefits	$107,050.00	$ 19,489.00
Transportation and communication	3,750.00	1,288.00
Services	44,450.00	90,532.00
Supplies and Equipment	44,750.00	28,326.00
	$200,000.00	$139,635.00

1989/90 BUDGET

	Annual Budget	Expended To Date
Salaries, Wages and Benefits	$ 86,100.00	$ 40,858.18
Transportation and communication	5,000.00	567.08
Services	273,300.00	106,934.29
Supplies and Equipment	41,700.00	29,477.31
	$406,100.00	$177,836.86

PROPOSED 1990/91 BUDGET

	$
Salaries, Wages and Benefits	73,500.00
Transportation and communication	5,000.00
Services	226,000.00
Supplies and Equipment	52,500.00
	$357,000.00

It should be noted that all budget estimates to date have been based on an estimate of the number of formal inquiries which may be held in any given year. As no formal inquiries have been held to date, our lack of experience with the process causes us to be more speculative than usual.

COMMISSION ON CONFLICT OF INTEREST

DIRECTIVE NO. 1

AIRLINE PROMOTIONAL PROGRAMS

The policy of the Ontario Government with respect to air travel is set out in a Directive dated November, 1987 from the Management Board of Cabinet as follows:

> **"Employees must not enter into any promotional program sponsored by a carrier or agent with regard to business-related travel."**

A recent policy issued by the Ontario Cabinet Office states as follows:

> **"Ministers, Parliamentary Assistants or their staff may not participate in, or receive personal benefit from, promotional programs while conducting official Government business."**

I have accordingly determined that the use of airline bonus points acquired as a result of travel on government business, cannot be used for personal business, such use being contrary to s. 6 of the Members' Conflict of Interest Act, 1988.

DATED at Toronto, this 18th day of August, 1989.

The Honourable Gregory T. Evans,
Commissioner.

Ontario

COMMISSION SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

RAPPORT ANNUEL 1988-89

On peut se procurer des exemplaires du présent document ainsi que d'autres publications du gouvernement à Publications Ontario, 880, rue Bay, Toronto. Les personnes de l'extérieur peuvent écrire à Publications Ontario, 5e étage, 880, rue Bay, Toronto (Ontario) M7A 1N8 (téléphone: (416) 326-5300 ou, en Ontario, 1-800-668-9938 sans frais d'interurbain). Les malentendants peuvent composer le (416) 965-5130 ou, sans frais en Ontario, le 1-800-268-7095. Les cartes de crédit Visa et MasterCard acceptées. Faire le chèque ou le mandat à l'ordre du trésorier de l'Ontario. Paiement exigé d'avance.

ISSN #1180-0550 - Prix $2.50

Ontario

Commission on Conflict of Interest
Commission sur les conflits d'intérêts

The Honourable Gregory T. Evans
Q.C.,B.A.,LL.D.,Ph.D.,K.C.S.G.
Commissioner

L'honorable Gregory T. Evans
C.R.,B.A.,LL.D.,Ph.D.,K.C.S.G.
Commissaire

101 Bloor Street West, 4th Floor
Toronto, Ontario, M5S 2Z7
(416) 324-4440
FAX (416) 324-4615

101, rue Bloor ouest, 4e étage
Toronto (Ontario) M5S 2Z7
(416) 324-4440
Télécopieur (416) 324-4615

le 1er avril 1990

L'honorable Hugh Edighoffer,
Président de l'Assemblée législative
Salle 180
Édifice de l'Assemblée législative
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1A2

Monsieur,

J'ai l'honneur et le plaisir de vous présenter le premier rapport annuel de la Commission sur les conflits d'intérêts pour la période du 1er septembre 1988 au 31 décembre 1989.

Ce rapport est présenté conformément à l'article 11 de la *Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée.*

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

Gregory T. Evans

TABLE DES MATIÈRES

	Page
MESSAGE DU COMMISSAIRE	1
HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION	4
MANDAT	7
PÉRIODE COUVERTE PAR LE RAPPORT	7
PRATIQUE ET PROCÉDURES	8
A. La divulgation	8
B. Les enquêtes	9
C. Les renvois	9
D. Les pénalités	10
DONNÉES STATISTIQUES	11
A. Les enquêtes	11
B. Les renvois	11
DONNÉES FINANCIÈRES	
A. État des dépenses au 31 mars 1989	12
B. Budget 1989-1990	12
C. Projet de budget pour 1990-1991	12
ANNEXE	
Directive n° 1	

MESSAGE DU COMMISSAIRE

L'honorable Gregory T. Evans

Permettez-moi de saisir l'occasion de la présentation de ce premier rapport annuel de la Commission sur les conflits d'intérêts pour remercier les membres de l'Assemblée législative de s'être si gracieusement acquittés de leurs obligations aux termes d'une nouvelle loi qui constitue une certaine atteinte à leur vie privée.

Le projet de loi 1, *Loi concernant les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée et du Conseil des ministres (Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée législative)*, passé en première lecture le 9 février 1988, a obtenu la sanction royale le 11 février 1988. La loi est entrée en vigueur le 1er septembre 1988, date fixée par proclamation par le lieutenant-gouverneur conformément à l'article 20 de la *Loi*.

Comme l'a indiqué le Procureur général lors de la présentation du projet de loi :

> *« À la base de ce projet de loi est l'engagement de tous les membres à servir l'intérêt public. La nouvelle législation dans ce domaine vise essentiellement à fixer des normes sur lesquelles les membres pourront aligner leur conduite (et par rapport auxquelles d'autres pourront la juger), tout en leur offrant la garantie que l'adhésion à ces normes protègera leur intégrité. Vue sous cet angle, la loi se veut un outil mis à la disposition des membres pour leur faciliter l'exécution de leurs fonctions et de leurs obligations. »*

Nommé à mon poste par décret le 29 juin 1988, je ne disposais alors ni de locaux, ni de personnel. Mon prédécesseur au poste de commissaire par intérim, l'honorable John B. Aird, O.C., c.r., a eu la gentillesse de me prêter son bureau et de mettre à ma disposition deux des avocats à son service, M. Eldon J. Bennett et M. Robert Spence. Leur parfaite connaissance des consignes précédemment données aux membres du Conseil des ministres a facilité mes débuts dans mes nouvelles fonctions, qui ont consisté à prendre connaissance de tous les états de divulgation des membres déposés pour 1988 et à m'entretenir en personne avec les 130 membres de l'Assemblée législative.

Les questions administratives ont elles aussi demandé un grand investissement de temps : trouver des locaux convenables, en dehors de Queen's Park, mais faciles d'accès, et en définir l'agencement; acheter des machines, des meubles et des fournitures de bureau; et établir des projets

de budget. Le 1er novembre 1988, la Commission s'est installée au 4è étage du 101, rue Bloor ouest, à Toronto, d'abord à titre provisoire, puis, à partir de juillet 1989, à titre permanent.

Mon rôle principal est d'aider les membres de l'Assemblée législative de plusieurs façons : en explicitant leurs obligations aux termes de la loi sur les conflits d'intérêts, en contribuant à cerner les domaines susceptibles de donner naissance à des conflits d'intérêt, en offrant des conseils sur la manière d'éviter pareils conflits ou au besoin, d'y remédier; et enfin, en enquêtant sur des plaintes formulées en application de la loi, lorsqu'il existe des motifs suffisants de croire qu'il y a eu infraction à celle-ci.

Mon rôle est aussi éducatif. Les membres et leurs conjoints ou conjointes sont tenus de fournir au commissaire des renseignements très détaillés sur leurs revenus, leur actif, leur passif et leurs intérêts financiers. Pareille divulgation est de rigueur dans la plupart des lois portant sur les conflits d'intérêts. Elle permet au commissaire de noter toute augmentation considérable de l'actif lorsque celle-ci est nettement disproportionnée par rapport au revenu déclaré. Elle fournit aussi des renseignements sur les créanciers et les débiteurs du membre. Certains de ces renseignements sont ensuite mis à la disposition du public. L'obligation de divulgation publique constitue une atteinte au droit à la protection de la vie privée du membre et de ses proches parents. Nous devons mettre en balance ce droit fondamental, l'obligation de rendre des comptes et enfin l'intérêt public, et nous efforcer de les équilibrer. La confidentialité la plus absolue est essentielle pour que les membres puissent avoir confiance en l'intégrité du bureau du Commissaire. Sans respect mutuel, la loi sur les conflits d'intérêts est vouée à l'échec.

Je suis arrivé à la conclusion que le meilleur moyen d'assurer la confidentialité était de mettre en place une équipe réduite d'employés compétents et discrets. À l'heure actuelle, cette équipe est composée de mon adjointe, Lynn Harris, et d'une secrétaire à temps partiel. Mlle Harris a été six années durant ma secrétaire personnelle alors que j'étais juge en chef de la Haute Cour. À la suite de ma retraite de ce poste, elle a occupé pendant trois ans la position d'adjointe au président du Tribunal d'appel des accidents du travail, jusqu'au moment de reprendre son ancien poste à mes côtés en novembre 1988. Grâce à la compétence et au sérieux de ces deux personnes, les membres sont assurés de la confidentialité des renseignements qu'ils divulguent à la Commission et des dossiers constitués par celle-ci.

Une période de mise à l'essai est prévue pour cette nouvelle loi, comme c'est généralement le cas, pour résoudre toute difficulté imprévue. Au bout de seize mois, durant lesquels nous avons répondu à 63 demandes et déposé deux états de divulgation annuels, j'ai proposé aux conseillers législatifs certains amendements qui pourraient être soumis à l'Assemblée législative. Il s'agit essentiellement de modifications de style ou de

régie interne, mais certaines sont plus conséquentes.

La divulgation, en particulier la divulgation publique, est une question très délicate qui illustre jusqu'à quel point les droits individuels peuvent à juste titre être restreints dans une société démocratique bien ordonnée. Je mesure l'étendue du problème et, en autant que la loi m'en donne le pouvoir, je m'efforcerai de protéger le droit à la vie privée.

HISTORIQUE DE LA LOI

La loi qui nous concerne vise à rétablir et à maintenir la confiance du public dans l'intégrité de nos représentants élus à l'Assemblée législative.

Des représentants élus de différents endroits ont fait les nouvelles dernièrement et la conduite de ces quelques personnes a pour conséquence de porter ombrage à l'ensemble de notre système de gouvernement. Pareille méconduite porte indûment préjudice à d'autres membres du gouvernement qui n'ont rien à se reprocher. La plupart des écarts de conduite sont attribuables à un manque d'attention ou à une erreur de jugement commise en toute bonne foi, mais dans certains cas, il s'agit bien d'une infraction à la *Loi sur l'Assemblée législative* ou au *Code criminel du Canada*.

Les consignes d'adhésion volontaire se sont révélées peu efficaces et bien qu'il ne soit guère possible de légiférer en matière de moralité, nous avons tenté de créer un cadre législatif visant à protéger le public et les législateurs. La loi actuelle cherche à faire la juste mesure entre l'indispensable maintien d'un code de déontologie irréprochable au sein de la fonction publique et le souci de ne pas créer d'entraves inutiles à l'accès à la fonction publique de certaines personnes du secteur privé aux aptitudes exceptionnelles.

En 1972, William Davis a établi en sa qualité de premier ministre certaines directives concernant les conflits d'intérêts des ministres, dont la mise en application était surveillée par un fonctionnaire. Ces directives furent jugées inadéquates pour plusieurs raisons : elles étaient vagues, imprécises, voire même contradictoires, et leur mise en application était souvent une question d'interprétation. De ce fait, surveiller l'adhésion des ministres à ces directives était une tâche des plus difficiles qui avait été à tort confiée à un fonctionnaire de carrière. De surcroît, la formule de divulgation qui avait été établie à partir de ces directives inadéquates présentait a fortiori des lacunes et pouvait même induire en erreur.

En 1985, des directives revues et corrigées ont été diffusées; toutefois, en 1986, le premier ministre de l'Ontario, David Peterson, conscient de l'importance que cette révision devienne un processus continu, a déclaré :

> *« Quantité d'entreprises font affaire avec le gouvernement d'une façon ou d'une autre sans qu'il y ait là rien d'anormal; l'élément crucial dans l'énoncé de ces directives est de protéger l'intérêt public. C'est vraiment là notre souci premier : protéger l'intérêt public en empêchant un membre du Conseil des ministres ou n'importe qui d'autre de prendre des décisions qui feraient passer leurs intérêts personnels avant l'intérêt public. »*

Il s'agissait donc de mettre en place un système obligeant les ministres et leurs conjoints ou conjointes de procéder à la divulgation de leurs

intérêts en toute connaissance de cause et sous contrôle, tout en leur donnant les moyens de ce faire.

En 1986, plusieurs comités se sont penchés sur les affaires des membres avant de conclure que les directives « soumettent les ministres de la Couronne à des obligations et des restrictions qui ne sont ni claires ni adéquates. » L'un de ces comités a cherché à savoir si de nouvelles dispositions en matière de conflits d'intérêts devraient prendre la forme de loi ou demeurer des directives.

À cette époque, l'Ontario était la seule province à n'avoir pas adopté de loi portant sur les conflits d'intérêts, bien que la *Loi sur l'Assemblée législative* de l'Ontario contenait quelques dispositions limitées sur la question. Voici quelques-unes des recommandations formulées par ces comités :

(1) Il importe de remplacer les directives par une loi ou des réglements pris en application des lois pertinentes en vigueur.

(2) L'objet et la signification des nouvelles dispositions relatives aux conflits d'intérêts doivent être explicités afin que leur interprétation et les conseils donnés aux membres soient sans équivoque.

(3) Il serait bon de mettre en place des mécanismes simples et appropriés pour l'interprétation et la mise en application des dispositions, ainsi que la surveillance de cette dernière. En ce qui a trait à l'interprétation, la charge de donner des conseils aux ministres devrait être confiée à un conseiller indépendant n'appartenant à aucun des partis.

(4) L'introduction d'un arbitre ne devrait aucunement dégager les ministres du devoir de se conformer à la loi ni libérer le premier ministre de l'obligation de contrôler que les ministres sont en règle. Il ne s'agit aucunement d'atténuer l'impératif premier, à savoir que le gouvernement se montre responsable en matière de respect de la loi.

L'un des comités a ajouté :

> *«... Toute nouvelle règle doit tenir compte de la confiance que le public a en chacun et chacune de nous. Il ne saurait y avoir pour les membres de l'Assemblée législative aucune possibilité de profit personnel, ni même l'apparence d'un profit personnel, dans l'exécution de leurs fonctions. »*

Dans un rapport qu'il présentait le 24 septembre 1986 sur l'adhésion des ministres aux directives en matière de conflits d'intérêts, et dans lequel il faisait des recommandations à l'égard de celles-ci, l'honorable John B. Aird, O.C., c.r., dit ce qui suit :

> *« Les directives actuelles sont sans conteste insuffisantes pour atteindre ce qui me semble être l'objectif suprême de toute réglementation en matière de conflits d'intérêts, à savoir que le public soit assuré que les membres du gouvernement ne prennent pas avantage de leur position pour leur intérêt personnel. En dernier ressort, l'intégrité de notre système politique repose sur la probité des représentants élus, car aucun texte de loi ne peut éliminer la possibilité d'une conduite déshonnorable. À mon avis, la surveillance publique des affaires des membres du gouvernement est le meilleur antidote à un manque de probité au sein de celui-ci. Les obligations de divulgation actuelles ne suffisent pas à atteindre cet objectif...*

Ceci m'amène par conséquent à faire les recommandations suivantes :

i) il y a lieu de remplacer les directives actuelles en adoptant une loi sur les conflits d'intérêts des ministres... »

Enfin, le comité permanent de l'Assemblée législative a présenté en décembre 1986 un rapport sur le rapport Aird ci-dessus, d'où sont extraites les recommandations suivantes :

« (1) Que le gouvernement dépose un projet de loi sur les conflits d'intérêts...

(2) Que la loi sur les conflits d'intérêts soit applicable non seulement aux membres du Conseil des ministres, mais aussi aux députés ordinaires de l'Assemblée; il importe toutefois de veiller à ce que les dispositions qui régissent la conduite des députés ordinaires soient formulées en tenant compte de leurs fonctions et obligations particulières... »

La loi a été adoptée le 1er septembre 1988.

MANDAT

Le commissaire aux conflits d'intérêts joue un rôle de conseiller, d'enquêteur et d'éducateur et maintient un code de déontologie applicable à tous les membres de l'Assemblée législative. La création de ce poste constitue aux yeux de certains une mesure importante pour rassurer les électeurs sur l'intégrité de l'Assemblée législative et du gouvernement dans son entier, prise en vue d'améliorer et de maintenir la confiance publique dans notre système de gouvernement.

Le bureau fait office de tribunal administratif. Il cherche à aider les membres de l'Assemblée législative qui doivent toujours donner la priorité à l'intérêt public lorsqu'il est mis en balance avec leurs droits individuels.

Les fonctions dont s'acquitte le commissaire sont nombreuses et variées, notamment :

- renseigner les membres sur les dispositions de la *Loi*;
- aviser les membres lorsqu'ils risquent d'enfreindre la *Loi*;
- examiner les états de divulgation déposés par les membres et en discuter avec eux;
- obtenir des évaluations de certains éléments d'actif et de passif;
- préparer des états de divulgation publique et les déposer auprès du greffier de l'Assemblée législative;
- mener des enquêtes, en faire rapport au président de l'Assemblée législative, et faire des recommandations à ce dernier;
- mener des enquêtes et en faire rapport au Conseil des ministres;
- déposer un rapport annuel auprès du président de l'Assemblée législative;
- prendre des règlements en application de la *Loi*, selon les besoins.

PÉRIODE COUVERTE PAR LE RAPPORT

La Commission a été créée par proclamation le 1er septembre 1988; elle n'a cependant été pleinement opérationnelle qu'en janvier 1989. Dans un premier temps, les activités d'organisation et le dépôt, en janvier, des états de divulgation publique pour 1988 ont mobilisé toutes nos ressources.

L'exercice 1988-1989 de la Commission s'est terminé à la fin mars 1989, et d'ordinaire, un rapport annuel aurait dû couvrir cette même période. Comme la Commission n'existait alors que depuis sept mois, un rapport sur une période aussi brève n'aurait fourni que peu de données significatives sans vraiment permettre de juger de l'évolution de la Commission.

En conséquence, le présent rapport annuel porte sur les seize premiers mois d'existence de la Commission (du 1er septembre 1988 au 31 décember 1989). Le deuxième rapport annuel devrait porter sur les quinze mois suivants (du 1er janvier 1990 au 31 mars 1991), et le troisième couvrira l'exercice 1991/1992 de la Commission.

PRATIQUE ET PROCÉDURES

A. LA DIVULGATION

La loi stipule que tous les députés doivent déposer auprès du Commissaire un **état de divulgation d'un membre** dans les soixante jours qui suivent leur élection. Cet état de divulgation contient des renseignements détaillés sur le revenu, l'actif, le passif et les intérêts financiers du membre, de son conjoint, de ses enfants mineurs et des compagnies privées dont l'un quelconque d'entre eux a le contrôle. La loi ayant obtenu la sanction royale le 1er septembre 1988, la Commission a décidé que les renseignements fournis dans les états de divulgation devraient porter sur une année commençant le 1er septembre.

Les états de divulgation à fournir par les membres leur sont distribués avec la prière de les renvoyer à la Commission, dûment remplis, au plus tard le 30 septembre.

Une fois que les états de divulgation reviennent à la Commission, celle-ci les examine. Chaque membre est ensuite convoqué à une entrevue, accompagné de son conjoint s'il est disponible, afin d'examiner l'état et d'en discuter. Cette entrevue permet au Commissaire d'expliquer au membre les obligations que lui impose la *Loi* et, au besoin, de lui demander un complément d'information.

Après l'entrevue, le Commissaire prépare un **état de divulgation publique** qui reprend les données fournies par le membre concernant ce dernier, son conjoint, ses enfants mineurs et les compagnies privées, hormis les éléments particuliers exclus par la *Loi*. Sont exclus tout revenu, actif, passif ou intérêt financier (pour n'en citer que quelques-uns) dont la valeur est inférieure à 1 000 $, l'adresse des propriétés résidentielles et secondaires du membre, et la valeur de l'actif, du passif et des intérêts financiers.

L'article 6 de la *Loi* stipule qu'un membre ne doit pas accepter d'honoraires, de dons ni d'avantages personnels qui sont liés, directement ou indirectement, à l'exercice des devoirs de ses fonctions, sauf dans le cas d'une indemnisation qu'autorise la loi. Ceci ne s'applique pas à un don ou à un avantage personnel qui est reçu dans le cadre du protocole ou d'obligations sociales qui accompagnent habituellement les charges de la fonction. Si le don ou l'avantage personnel a une valeur supérieure à 200 $, ou si la valeur totale reçue, directement ou indirectement, d'une source au cours d'une période de douze mois est supérieure à 200 $, le membre doit remplir la formule 2, **État des dons et avantages personnels**. Cette formule indique la date à laquelle le don a été reçu, le nom et l'adresse du donateur, la nature et la valeur du don ou de l'avantage et enfin les circonstances dans lesquelles il a été remis et accepté. Si le don ou l'avantage a été reçu indirectement d'une source autre que le donateur indiqué, la Commission demande à connaître le nom et l'adresse de la

source. Le membre signe la formule, attestant ainsi que le don ou l'avantage a été reçu dans le cadre du protocole ou d'obligations sociales qui accompagnent habituellement les charges de la fonction, puis la dépose auprès de la Commission.

L'état de divulgation publique comprend aussi des renseignements sur les dons et avantages qui ont été communiqués au Commissaire.

B. LES ENQUÊTES

Il peut arriver qu'une personne tenue de suivre une règle éprouve des difficultés à en interpréter la signification. La nature des règles dont il est question ici, et plus précisément les éléments dont la divulgation est exigée, poseront parfois des problèmes d'interprétation. Aux termes de l'article 14 de la *Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée* , un membre peut demander au Commissaire de donner un avis sur les obligations du membres en vertu de la *Loi*, et le Commissaire a le pouvoir de faire les enquêtes qu'il estime nécessaires pour fournir au membre, par écrit, son avis et ses recommandations. L'avis et les recommandations sont confidentiels et ne peuvent être communiqués que par le membre ou avec le consentement écrit de celui-ci.

C. LES RENVOIS

La mise à exécution rigoureuse d'une loi dépend de la possibilité d'enquêter sur les infractions éventuelles. Parallèlement, quelqu'un doit demander que pareille enquête soit menée. L'article 15 de la *Loi* prévoit la formulation d'une plainte à l'encontre d'un membre par un autre membre, par l'Assemblée législative ou par le Conseil des ministres. Aucune disposition de la *Loi* ne permet le dépôt d'une plainte par un membre du public.

La vigilence des membres reflète l'intégrité des législateurs; toutefois, il existe un danger réel qu'une plainte légitime ne soit perdue parmi une myriade de plaintes sans fondement. Certains mécanismes de sécurité ont été incorporés dans la *Loi*, notamment en ce qui concerne les plaintes formulées par un membre à l'encontre d'un autre, celles-ci devant être écrites, motivées et préciser l'infraction alléguée. Le Commissaire a suggéré aux chefs de tous les partis représentés à l'Assemblée législative qu'il serait sans doute indiqué de soumettre toutes les plaintes au président du caucus du parti avant leur dépôt auprès du Commissaire. Les demandes d'enquêtes émanant de l'Assemblée législative doivent être faites par voie de résolution, et les demandes du Conseil des ministres ne peuvent porter que sur l'observation de la loi par l'un de ses membres.

Lorsqu'il reçoit une demande d'un membre particulier de l'Assemblée législative, le Commissaire peut, après avoir donné un avis suffisant au membre visé, faire une enquête et choisir d'exercer les pouvoirs conférés à une commission par les parties I et II de la *Loi sur les enquêtes publiques*.

Si la demande d'avis est faite par un membre de l'Assemblée législative, le Commissaire présente un rapport au président de l'Assemblée qui à son tour le soumet à l'Assemblée. Si la demande émane du Conseil des ministres, le Commissaire présente un rapport au greffier du Conseil des ministres.

D. LES PÉNALITÉS

Si le Commissaire fait une enquête en vertu de la *Loi sur les enquêtes publiques* à la suite d'une plainte formulée par un membre de l'Assemblée législative et constate que le membre sur lequel porte la plainte a contrevenu à la *Loi*, ou a refusé de déposer un état de divulgation dans le délai prévu, le Commissaire peut recommander que le membre soit réprimandé ou qu'il ait son siège déclaré vacant jusqu'à ce qu'une élection soit tenue dans la circonscription électorale du membre.

L'Assemblée dispose de six mois pour étudier le rapport du Commissaire et elle peut ordonner la mise en application de la recommandation ou peut la rejeter en vertu des articles 45 et 48 de la *Loi sur l'Assemblée législative*.

La *Loi* ne donne pas pouvoir au Commissaire de faire des recommandations lorsque la demande d'enquête émane du Conseil des ministres.

DONNÉES STATISTIQUES

A. LES ENQUÊTES

L'article 14 de la *Loi* prévoit qu'un membre peut « demander que le Commissaire donne un avis et formule des recommandations sur une affaire qui a trait aux obligations du membre en vertu de la présente loi. » L'objet de pareilles demandes est strictement confidentiel et n'est connu que du membre et du Commissaire; toutefois, les données statistiques ci-dessous peuvent faire la lumière sur le travail effectué par la Commission.

Durant la période couverte par le présent rapport, à savoir du 1er septembre 1988 au 31 décembre 1989, la Commission a reçu 63 demandes. L'origine de ces demandes et le résultat des enquêtes se répartissent comme suit :

Demandeur	Nombre	Conflit	Pas de conflit	En suspens
Membre	49	10	38	1
Conjoint	11	0	11	0
Fiduciaire	1	1	0	0
Caucus	2	0	2	0
	63	11	51	1

Dans tous les cas, à l'exception d'une enquête en cours, le Commissaire a formulé son avis en l'espace de quelques jours. Bien souvent, le membre a besoin d'un avis immédiat, et la question est traitée verbalement, le membre s'engageant à confirmer sa demande par écrit comme convenu avec le Commissaire. Lorsqu'il reçoit la lettre en question, le Commissaire réitère son avis par écrit.

B. LES RENVOIS

Au 31 décembre 1989, aucune demande n'a été reçue et aucune enquête n'a été menée en vertu de l'article 15 de la *Loi*.

DONNÉES FINANCIÈRES

ÉTAT DES DÉPENSES

(pour la période de sept mois se terminant au 31 mars 1989)

	Budget annuel	Dépenses
Salaires, traitements et avantages	107 050 $	19 489 $
Transports et communications	3 750	1 288
Services	44 450	90 532
Fournitures et équipement	44 750	28 326
	200 000 $	139 635 $

BUDGET 1989-1990

	Budget annuel	Dépenses jusqu'à ce jour
Salaires, traitements et avantages	86 100 $	40 858,18 $
Transports et communications	5 000	567,08
Services	273 300	106 934,29
Fournitures et équipement	41 700	29 477,31
	406 100 $	177 836,86 $

PROJET DE BUDGET POUR 1990-1991

	$
Salaires, traitements et avantages	73 500
Transports et communications	5 000
Services	226 000
Fournitures et équipement	52 500
	357 000 $

Il est à noter que toutes les prévisions budgétaires faites jusqu'à ce jour ont été basées sur une estimation du nombre d'enquêtes officielles qui peuvent être menées dans une année donnée. Comme aucune enquête officielle n'a été effectuée jusqu'à ce jour, notre manque d'expérience dans le domaine explique la nature spéculative des chiffres avancés.

Ontario

COMMISSION SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

DIRECTIVE No. 1

CAMPAGNES PROMOTIONNELLE DES COMPAGNIES AÉRIENNES

La politique du gouvernement de l'Ontario en ce qui a trait aux déplacements aériens est énoncée dans une directive émise par le Conseil de gestion en novembre 1987 :

> **« Les employés ne doivent pas participer à une campagne promotionnelle organisée par un transporteur aérien ou un agent de voyages pour les déplacements de nature professionnelle. »**

Une politique récemment établie par le Bureau du Conseil des ministres de l'Ontario dit la chose suivante :

> **« Il est interdit aux ministres, aux adjoints parlementaires et à leurs employés de participer à des campagnes promotionnelles ou de tirer un avantage personnel de pareil campagnes pendant l'exécution officielle de leurs fonctions pour le compte du gouvernement de l'Ontario. »**

J'ai par conséquent décidé que les points de bonification obtenus dans le cadre de déplacements effectués pour le compte du gouvernement ne peuvent pas être utilisés à des fins personnelles, pareille utilisation étant contraire à l'article 6 de la Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée législative.

Fait à Toronto, le 18 août 1989.

L'honorable Gregory T. Evans
Commissaire